

**PENGATURAN PELAYANAN PUBLIK DALAM
RANGKA OTONOMI DAERAH
SETTING PUBLIC SERVICES IN THE CONTEXT
OF REGIONAL AUTONOMY¹**

Oleh : Ekaputra S. F. W. Polimpung²

ABSTRAK

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif yaitu suatu bentuk penelitian untuk mengkaji tentang konsep pelayanan publik baik dari Undang-Undang, Keputusan Presiden, Peraturan Presiden, dan lain-lain asas-asas hukum yang menjadi dasar perundang-undangan di bidang pelayanan publik. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) digunakan untuk melakukan pendekatan konsep-konsep hukum baik dari konsep pemerintahan maupun dari segi non-pemerintahan Hasil penelitian menunjukkan bahwa pada prinsipnya pemerintah daerah sudah ada kewenangan dalam pengaturan pelayanan publik tetapi pada kenyataannya pelayanan pemerintah belum optimal mengedepankan kepentingan umum. Hasil penelitian yang dilakukan penulis khususnya pada Kantor PLN dan Kantor PDAM di Kota Manado menunjukkan bahwa walaupun penanganan masalah-masalah umum sudah diserahkan ke daerah, tetapi kebanyakan pelayanan pemerintah masih belum berkualitas. Kurang mantapnya pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah daerah masih menunjukkan betapa pengelolaan pelayanan publik masih belum relevan
Kata kunci: Otonomi, Daerah, Publik, Pelayanan

A. PENDAHULUAN

Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 telah ditegaskan pemerintah wajib memajukan kesejahteraan umum.

¹ Artikel Tesis. Dosen Pembimbing : Dr. Johny Lembong, SH, MH, Dr. Ronny A. Maramis, SH, MH

² Mahasiswa Pascasarjana Universitas Sam Ratulangi, Manado

Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 telah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan termasuk pelayanan umum (publik). Dalam Undang-undang pelayanan publik No. 25 tahun 2009 semakin mempertegas tentang pentingnya pelayanan administrasi oleh pemerintah yang berkualitas kepada masyarakat.

Untuk mengembangkan pelayanan publik yang mencirikan praktik pelayanan publik yang baik tentu ada banyak aspek yang perlu dibenahi dalam birokrasi publik, selama ini terjadi dalam birokrasi publik merupakan hasil dari sebuah proses interaksi yang kompleks dari akumulasi masalah yang telah lama melekat dalam kehidupan birokrasi publik. Pola pikir yang salah selama ini telah mengilhami perilaku birokrasi publik, pola pikir yang salah ini menyangkut misi dari keberadaan birokrasi publik itu sendiri, jati diri, fungsi, dan aktivitas yang dilakukan birokrasi dalam kegiatannya sehari-hari. Perilaku buruk dari birokrasi pemerintah seringkali muncul karena adanya pola pikir yang salah, yang mendorong para pejabatnya melakukan tindakan yang tidak sesuai dengan aspirasi dan keinginan warga.

Nilai, tradisi, dan misi birokrasi publik sebagai agen pelayanan harus ditumbuhkan-kembangkan pada semua pejabat birokrasi. Misi melayani warga dan bukannya mengontrol atau menguasai warga harus ditanamkan pada setiap orang dalam birokrasi sejak dini, yaitu sejak mereka masuk pertama kali dalam birokrasi pemerintah. Karena itu, upaya menginternalisasikan budaya pelayanan dalam birokrasi juga harus diterjemahkan dalam berbagai kegiatan seperti pelatihan prajabatan, magang, *workshop*, atau dalam pengembangan *code of conduct*.

Untuk mempercepat pembentukan budaya baru maka insentif dan disentif perlu diberikan kepada para pejabat

birokrasi yang telah berhasil dan gagal mewujudkan perilaku baru yang sesuai dengan budaya baru. Mereka yang berhasil mewujudkan sikap dan perilaku baru seperti yang diharapkan oleh budaya dan pola pikir baru harus diberi penghargaan. Sebaliknya, mereka yang gagal dan enggan untuk berubah menyesuaikan dengan budaya dan pola pikir baru harus diberi sanksi. Bentuk penghargaan dan sanksi yang digunakan bisa bermacam-macam sesuai dengan kapasitas manajemen. Di samping itu, simbol, nilai, dan tradisi baru yang menempatkan birokrasi sebagai agen pelayanan harus dilembagakan dalam kehidupan birokrasi sehingga memiliki kekuatan normatif.

B. PERUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana sistem penyelenggaraan pelayanan publik di era otonomi daerah?
2. Bagaimanakah model-model kebijakan pemerintah daerah dalam pelayanan publik?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis bagaimana sistem penyelenggaraan pelayanan publik di era otonomi daerah.
2. Untuk menganalisis Bagaimanakah model-model kebijakan pemerintah daerah dalam pelayanan publik.

D. METODOLOGI PENELITIAN

Di dalam penelitian hukum ini akan digunakan metode penelitian hukum normatif, dimana untuk pendekatan penelitian normatif dilakukan lewat dua pendekatan yaitu pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) yaitu mengkaji tentang konsep pelayanan publik baik dari Undang-Undang, Keputusan Presiden, Peraturan Presiden, dan lain-lain asas-asas hukum yang menjadi dasar perundang-undangan di bidang pelayanan publik, dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yaitu pendekatan konsep-konsep

hukum baik dari konsep pemerintahan maupun dari segi non-pemerintahan.³

Setelah diadakan penelitian berdasarkan metode-metode penelitian dan teknik pengolahan data secara komperatif yang tersebut diatas, penulis memadukannya secara komprehensif untuk memenuhi salah satu syarat ilmiah menyangkut metodologi yang merupakan bagian tak terpisahkan dari karya tulis ini. Selanjutnya karya tulis ini disusun dengan menggunakan teknik penulisan deduktif dan Induktif.

E. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Era otonomi Daerah

Pengaturan tentang penyelenggaraan pelayanan publik sejak berlakunya Undang-undang nomor 32 tahun 2004 telah diserahkan kepada daerah sesuai dengan pembagian urusan kewenangan. Hal tersebut juga diperkuat dengan pemberlakuan peraturan pemerintah (PP No. 38 tahun 2007) yang menegaskan tentang pembagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Dengan pembagian tersebut terlihat bahwa kewenangan daerah semakin besar untuk menangani sector-sektor publik yang diserahkan kepada daerah.⁴ Sektor-sektor publik tersebut seperti pelayanan perijinan, pelayanan perusahaan air minum, pelayanan pengaduan listrik, pelayanan pendidikan, pelayanan kesehatan, dan lainnya.

Hasil penelitian yang dilakukan penulis khususnya pada Kantor PLN dan Kantor PDAM di Kota Manado menunjukkan bahwa walaupun penanganan masalah-

³ Soekanto, S. 1985. *Penelitian Hukum Normatif*, Penerbit. PT RajaGrafindo Persada. Jakarta.

⁴ Lihat Peraturan Pemerintah No. 38 tahun 2007 khususnya pasal 6, 7, 8 tentang pembagian urusan pemerintahan beserta lampiran tentang bidang-bidang urusan pemerintahan baik pemerintah, pemerintah provinsi maupun kabupaten/kota.

masalah umum sudah diserahkan ke daerah, tetapi kebanyakan pelayanan pemerintah masih belum berkualitas. Pelayanan air minum khususnya dilakukan oleh PDAM belum memenuhi sesuai dengan standar yang diharapkan oleh masyarakat, karena pada prinsipnya pelayanan yang ada harus menyenangkan masyarakat di daerah. Kurang mantapnya pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah daerah masih menunjukkan betapa pengelolaan pelayanan publik masih belum relevan. Padahal pada prinsipnya pemerintah daerah sudah ada kewenangan dalam pengaturan tetapi pada kenyataannya dalam penyelenggaraan pemerintah daerah masih sulit memprioritaskan kewenangan.

Kondisi ini muncul sebagai konsekuensi wajar dari rendahnya partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan politik. Oleh karena itu keinginan politik (*political will*) dari pemerintah nasional untuk menciptakan otonomi daerah perlu didukung. Karena dikhawatirkan dengan tidak adanya kewenangan pemerintahan di daerah dalam menentukan kebijakan untuk pelayanan publik di daerahnya adalah salah satu penyebab kurang efisien dan efektifnya fungsi birokrasi pemerintahan. Sampai sekarang pelayanan birokrasi pemerintahan kita masih kurang produktif dan jauh dari harapan publik. Tugas pemerintahan yang dijalankan oleh para birokrat lebih banyak dilakukan sesuai dengan jalan pikiran dan keinginan sendiri. Kondisi yang memungkinkan terciptanya iklim birokrasi dan aparatur negara yang mengabdikan pada rakyat (*public servant*) harus terus diupayakan dan dioptimalkan, sebab birokrasi pemerintahan kita masih terkesan prosedural, lamban, tidak produktif, berbiaya tinggi dan melalaikan kepentingan publik.

Selama campur tangan pemerintahan (birokrasi) terlalu luas dalam sektor

kehidupan publik, dipastikan pelayanan birokrasi akan semakin kompleks (*over administration*) dan kemungkinan aktivitas kegiatan publik juga akan berbiaya tinggi, utamanya dalam sektor kegiatan ekonomi. Karena pengalaman menunjukkan bahwa, orientasi birokrasi dalam arti *red tape*, banyak meja yang harus dilalui untuk pelayanan jasa adalah inefisiensi dalam kegiatan publik. Kondisi ini masih menggejala di banyak sektor pelayanan birokrasi pemerintahan. Hal inilah yang tidak dapat dibiarkan karena dapat menyumbang pada ketidakpercayaan masyarakat pada pemerintahan. Lebih luas lagi, investasi akan semakin berkurang.

Perihal penting yang harus diperbaiki adalah kemampuan dan keseriusan pemerintah untuk mengubah mentalis birokrat dari orientasi penguasa menjadi berbuat melayani kepentingan masyarakat secara jujur dan adil. Restrukturisasi kelembagaan dalam formal administrasi negara yang tepat merupakan kondisi yang perlu dalam rangka administrasi negara yang tepat merupakan kondisi yang perlu dalam rangka makin menampilkan sistem pembuatan kebijakan dan pelayanan publik yang efektif dan efisien. Untuk itu, konsepsi dari administrasi negara yang menegaskan mengenai penciptaan pemerataan pelayanan semakin diperlukan dalam penyelenggaraan negara. Bahkan administrasi negara baru, meyakini bahwa pemerintah merupakan ancaman potensial yang dapat menyebabkan terjadinya sumber inefisiensi ekonomi dalam pelaksanaan kegiatan pemerintahan. Perkara ini dapat diatasi jika proses perumusan dan pembuatan kebijakan dapat menghadirkan keterlibatan publik yang intensif.

Tidak maksimalnya pelayanan pemerintah daerah sangat tergantung pada birokrasi pelayanan yang ditetapkan dan diatur oleh pemerintah daerah. Birokrasi sangat berpengaruh terhadap kualitas

pelayanan. Hasil penelitian penulis menunjukkan betapa birokrasi pelayanan pemerintah belum disesuaikan dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat yang menghendaki pelayanan cepat dan biaya ringan. Birokrasi pelayanan pemerintah daerah cukup cenderung lambat dan memperpanjang permasalahan dan memperpanjang waktu tunggu masyarakat. Hal ini menyebabkan banyak anggota masyarakat menjadi bosan dengan pola dan model pelayanan birokrasi di daerah. Kontekstual pelayanan birokrasi yang telah dikemukakan di atas sangat penting untuk diangkat dalam setiap perumusan dan penetapan kebijakan publik. Hal ini diharapkan agar dapat mencegah berlanjutnya penyimpangan dalam pelayanan birokrasi. Birokrasi harus dihindarkan dari rancangan oleh pihak-pihak yang tidak menghiraukan kepentingan publik untuk menjadikannya sebagai *power center*. Karena hal tersebut sangat berbahaya dan mengancam potensi masyarakat.

Untuk mengalami beberapa masalah yang sering menjadi keluhan publik terkait pelayanan birokrasi pemerintahan oleh aparat, di antaranya dapat disebutkan :

1. Memperlambat proses penyelesaian pemberian izin;
2. Mencari berbagai dalih, seperti kekuranglengkapan dokumen pendukung, keterlambatan pengajuan permohonan, dan dalih lain yang sejenis;
3. Alasan kesibukan melaksanakan tugas lain;
4. Sulit dihubungi;
5. Senantiasa memperlambat dengan menggunakan kata-kata “sedang diproses”.

Pembenahan pelayanan aparatur sekarang ini harus menjadi prioritas, bagaimanapun pelayanan aparatur akan menentukan mati-hidupnya aktivitas publik, karena mereka harus melalui perizinan dan

peraturan-peraturan pemerintahan. Utamanya terkait kegiatan investasi.

Identifikasi ini adalah sedikit dari banyak masalah dalam birokrasi pemerintahan dewasa ini. Sebab selain masalah tersebut, juga persoalan birokrasi sangat terkait dengan persoalan kelembagaan karena juga turut menyumbang pada terciptanya kompleksitas dan kerumitan (*red tape*) dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan pemerintahan kepada masyarakat.

Aspek yang mempengaruhi kualitas pelayanan pemerintah daerah yaitu peraturan baik lewat Perda maupun SK Gubernur, karena pada prinsipnya Perda dan SK Gubernur merupakan faktor yang penting dalam menyatukan persepsi aparat pemerintah dalam pelayanan. Salah satu kunci utama dari pengelolaan kebijakan yang berkualitas adalah tingginya intensitas partisipasi publik. Sebab kesahihan kebijakan publik apapun dari pemerintahan terletak di sana. Dialog dengan publik adalah kebenaran suatu kebijakan dan menjadi sarana utama untuk kebijakan yang siap digunakan. Perbincangan mengenai partisipasi dalam pengelolaan sektor publik telah lama mendapat perhatian serius di berbagai negara.

2. Model-model Kebijakan Dalam Pelayanan Publik

Untuk akurasi pengelolaan kebijakan, juga sangat diperlukan pemahaman tentang model kebijakan. Dalam hal ini, seorang atau sekumpulan aktor kebijakan tanpa dilandasi pemahaman terhadap model kebijakan sangat potensial untuk mengalami kegagalan dalam merumuskan kebijakan publik. Bagaimanapun, model kebijakan adalah gambaran sederhana tentang aspek-aspek yang dipilih dari suatu situasi atau masalah yang disusun untuk tujuan atau sasaran tertentu.

Model kebijakan dapat pula dipandang sebagai rekonstruksi artifisial dari realitas

dalam suatu wilayah yang penuh dengan kompleksitas lingkungan dan kemanusiaan. Sebab itu", model kebijakan dapat dinyatakan sebagai konsep, diagram, grafik, atau persamaan dalam matematika. Model kebijakan dapat digunakan tidak hanya untuk menerangkan, menjelaskan, dan memprediksikan elemen-elemen suatu kondisi masalah, melainkan juga untuk memperbaikinya dengan merekomendasikan serangkaian tindakan untuk memecahkan masalah tertentu.

Model kebijakan bermanfaat dan bahkan harus ada. Model kebijakan merupakan penyederhanaan sistem masalah dengan membantu mengurangi kompleksitas dan menjadikannya dapat dikelola oleh para analis kebijakan. Demikian pula, model kebijakan dapat membantu membedakan hal-hal yang esensial dan yang tidak esensial dari situasi masalah, mempertegas hubungan di antara faktor atau variabel penting, dan membantu menjelaskan dan memprediksikan konsekuensi dari pilihan kebijakan. Selain itu, model kebijakan juga dapat memainkan peran kritis di dalam analisis kebijakan dengan mendorong para analis untuk menantang ide-ide konvensional maupun metode analisis.

Walaupun demikian, dengan menyederhanakan situasi masalah, model kebijakan tidak dapat dihindarkan untuk menyumbang distorsi selektif atas realitas. Sesungguhnya terdapat beberapa model kebijakan, yang dapat digunakan dalam perumusan dan penentuan kebijakan tetapi hanya ada dua bentuk utama dari model kebijakan itu sendiri. Beberapa model yang dimaksud dapat dideskripsikan" sebagai berikut :

1. Model deskriptif, bertujuan untuk menjelaskan dan memprediksi sebab dan konsekuensi dari pilihan kebijakan. Model deskripsi digunakan untuk memantau hasil dari aksi kebijakan.
2. Model normatif, model ini bukan hanya bertujuan untuk menjelaskan dan

memprediksi, tetapi juga memberikan dalil dan rekomendasi untuk mengoptimalkan pencapaian beberapa utilitas atau nilai. Beberapa jenis model normatif yang digunakan oleh para analis kebijakan adalah: (1) model antri, yaitu model normatif yang membantu menentukan tingkat kapasitas pelayanan yang optimum; (2) model penggantian, yaitu pengaturan waktu pelayanan dan perbaikan yang optimum; (3) model inventaris, yaitu pengaturan volume dan waktu yang optimum; (4) model biaya-manfaat, yaitu, perlunya keuntungan optimum pada investasi publik.

3. Model verbal, model ini merupakan ekspresi dalam tiga bentuk utama, yaitu verbal, simbol, dan prosedural. Model verbal diekspresikan dalam bahasa sehari-hari. Dalam menggunakan model ini, analis bersandar pada penilaian nalar untuk membuat prediksi dan menawarkan rekomendasi. Penilaian nalar menghasilkan argumen kebijakan, tetapi bukan dalam bentuk nilai-nilai angka yang pasti. Model verbal secara relatif mudah dikomunikasikan ke publik dan berbiaya murah dan dapat mengandalkan debat publik. Keterbatasan model verbal adalah bahwa masalah yang digunakan untuk memberikan prediksi dan rekomendasi bersifat implisit atau tersembunyi, sehingga sulit untuk memahami dan memeriksa secara kritis argumen tersebut secara keseluruhan.

4. Model Simbolis, model ini menggunakan simbol statistik, matematik, dan logika. Model simbolis sulit untuk dikomunikasikan kepada publik, bahkan di antara para ahli pembuat model sering terjadi kesalahpahaman tentang elemen-elemen dasar dari model simbolis. Biaya model simbolis mungkin tidak

lebih besar dari model verbal. Namun, kelemahan praktis model simbolis adalah hasilnya mungkin tidak mudah diinterpretasikan, bahkan di antara para spesialis, karena asumsinya mungkin tidak dinyatakan secara memadai.

5. Model prosedural, model ini menampilkan hubungan yang dinamis di antara variabel yang diyakini menjadi ciri suatu masalah kebijakan. Prediksi dan solusi optimal diperoleh dengan mensimulasikan dan meneliti seperangkat hubungan. Biaya model ini relatif lebih tinggi jika dibanding dengan model verbal dan simbolis.

Pemerintah daerah seharusnya mengetahui standar-standar pelayanan publik terutama terkait dengan pemenuhan kebutuhan masyarakat. Penetapan standar tersebut sangat penting terutama pemenuhan kebutuhan, pemenuhan permintaan, dan pemenuhan tuntutan. Pelayanan sebagai proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung, merupakan konsep yang senantiasa aktual dalam berbagai aspek kelembagaan. Bukan hanya pada organisasi bisnis, tetapi telah berkembang lebih luas pada tatanan organisasi pemerintah. Hal ini disebabkan oleh perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang semakin maju dan kompetisi global yang sangat ketat.

Dalam kondisi demikian hanya organisasi yang mampu memberikan pelayanan berkualitas akan merebut konsumen potensial, seperti halnya lembaga pemerintah semakin dituntut untuk menciptakan kualitas pelayanan yang dapat mendorong dan meningkatkan kegiatan ekonomi. Oleh karena itu, pelayanan aparatur harus lebih proaktif dalam mencermati paradigma baru global agar pelayanannya mempunyai daya saing yang tinggi dalam berbagai aktivitas publik. Untuk itu birokrasi seharusnya menjadi

center of excellence pusat keunggulan pemerintahan.

Kualitas oleh banyak pakar diartikan dalam satu frase, di antaranya WE Deming menyebutnya, perbaikan berkesinambungan (*continuous improvement*); Joseph M. Juran, menyebutnya sebagai cocok untuk digunakan (*fit for use*); Philip Crosby, mengartikan kesesuaian dengan persyaratan. Selain itu Kaoru Ishikawa, mengartikan dalam bentuk kalimat, yaitu produk yang paling ekonomis, paling berguna dan selalu memuaskan pelanggan. Selanjutnya JW Cortado, menyebutnya pula dalam satu frase, yaitu saat kejujuran (*the moment of truth*), atau kualitas diciptakan pada saat pelaksanaan."

Pada prinsipnya pelayanan birokrasi seharusnya berkualitas dalam hal pemenuhan kebutuhan masyarakat di daerah. Pelayanan kualitas birokrasi adalah melayani konsumen yang sesuai dengan kebutuhan dan selera. Pengertian ini memberikan pemahaman bahwa segala sesuatu yang berkaitan dengan pelayanan, semuanya sudah terukur ketepatannya karena yang diberikan adalah kualitas.

Bagaimanakah sebenarnya pelayanan birokrasi yang berkualitas, dapat didefinisikan melalui ciri-cirinya; (i) pelayanan yang bersifat anti birokratis, (ii) distribusi pelayanan, (iii) desentralisasi dan berorientasi kepada Mien. Senada dengan ciri-ciri tersebut, pemerintah perlu menekankan beberapa hal, yaitu (a) pemerintah menciptakan suasana kompetitif dalam pemberian pelayanan; (b) pemerintah berorientasi kepada kebutuhan pasar, bukan birokrasi; (c) pemerintahan desentralisasi dan lebih proaktif. Maksud dan pelayanan birokrasi tersebut lebih awal juga telah dikemukakan dalam banyak kajian internasional, bahwa kekuatan kembar manajemen adalah mengupayakan fleksibilitas yang lebih besar dan pemerintah mengusahakan

tanggung jawab yang lebih sedikit. Beberapa pemikiran di atas, lahir dari negara maju yang sudah pasti masyarakatnya mempunyai kemampuan dalam berbagai hal, sehingga kondisi kesiapannya jauh di atas negara berkembang seperti Indonesia. Namun demikian, kondisi objektif menunjukkan bahwa beberapa dari model pelayanan tersebut dapat diadopsi ke dalam sistem administrasi negara kita, dan tidak dapat disangkal pula bahwa sekarang ini masih diperlukan banyak peran pemerintah dalam melakukan intervensi untuk penyempurnaan di bidang aparatur, sebagai upaya pengembangan sistem pelayanan berkualitas dalam memenuhi tuntutan publik yang semakin meningkat.

Untuk menyediakan pelayanan kualitas, selayaknya model pelayanan perlu diterapkan pada berbagai lembaga pemerintah. Meskipun konsepnya belum dapat diterapkan secara keseluruhan, tetapi dapat dikondisikan sesuai dengan sumber daya yang dimiliki lembaga pemerintahan. Komitmen terpadu yang penuh dedikasi terhadap kualitas melalui penyempurnaan proses berkelanjutan oleh semua anggota organisasi. Di samping itu, konsep TQM bukan hanya menyentuh aspek kualitas produk, tetapi juga berbicara pemuasan konsumen. Bahkan konsep *next-process in the consumer* sudah harus di mulai dalam proses TQM. Jadi dalam konsep TQM, selain kualitas harus terus ditingkatkan, juga *cost reduction* harus dipikirkan, dan *consumer satisfaction* dapat dipenuhi. Dengan demikian terjadi pergeseran dari *cost* ke *quality* ke *consumer satisfaction* yang jadi andalan memenangkan persaingan."

Rumusan pelayanan yang dikemukakan di atas sangat representatif untuk semua organisasi. Memang TOM dilahirkan dari organisasi profit, tetapi pada lembaga pemerintah disamakan dengan pelayanan. Ada berbagai penekanan dalam TQM yang

dapat diadaptasi pada lembaga pemerintah antara lain, bahwa kualitas harus dikembangkan pada awal proses dan tidak ditambahkan kemudian agar dapat menghemat banyak dana, waktu, daya, dan memperkecil tingkat absensi. Aturan TOM yang dapat dimanfaatkan dalam lembaga pemerintah, yaitu:

1. kualitas adalah pekerjaan setiap orang dalam organisasi agar mampu memberikan pelayanan terbaik;
2. kualitas muncul dari pencegahan, bukan hasil dari suatu pemeriksaan atau inspeksi;
3. kualitas menuntut kerja sama yang erat, semua orang dalam organisasi adalah penentu keberhasilan dalam pelaksanaan tugas;
4. kualitas menuntut perbaikan berkelanjutan. Selanjutnya ditekankan, bahwa pada saat diperlukan perubahan, misalnya dalam sistem dan prosedur, tindakan yang cepat perlu ditempuh agar tidak terjadi keterlambatan dalam mengejar peningkatan kualitas.

Pada bagian lain dikemukakan bahwa ada tujuh hal yang perlu diperhatikan dalam pemberian pelayanan, namun yang paling signifikan untuk diterapkan dalam lembaga pemerintah adalah

1. *function*: kinerja primer yang dituntut;
2. *confirmance*: kepuasan yang didasarkan pada pemenuhan persyaratan yang telah ditetapkan;
3. *reliability*: kepercayaan terhadap jasa dalam kaitannya dengan waktu;
4. *serviceability*: kemampuan untuk melakukan perbaikan apabila terjadi kekeliruan;

1. adanya *assurance* yang mencakup pengetahuan, kemampuan, kesopanan, dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki para staf, bebas dari bahaya, risiko atau keragu-raguan

Perhatian terhadap aspek di atas akan menjadikan suatu produk kebijakan lebih

potensial dalam mengakses semua kepentingan publik. Namun demikian produk kebijakan yang baik juga harus didukung kemampuan birokrasi yang memadai pada tingkat implementasi. Untuk itu pendayagunaan pelayanan aparat birokrasi yang perlu dilakukan²⁴ adalah melalui:

- a) pengembangan *efficiency standard measurements*, tolak ukur, standar unit dan *standard cost* perlu ditingkatkan untuk meminimalisasi unsur-unsur biaya yang tidak profesional;
- b) perbaikan prosedur dan tata kerja rasional organisasi yang lebih efisien dan efektif dalam manajemen operasional yang proaktif;
- c) mengembangkan dan memantapkan mekanisme koordinasi yang lebih efektif (*to make coordination works*);
- d) mengendalikan dan menyederhanakan birokrasi (*regulatory function*) dengan *management by exception* dan *minimize body contact* dalam pelayanan jasa. Pengendalian, penyederhanaan perizinan, dan pengaturan yang perlu mendapat perhatian adalah mengenai investasi, kegiatan usaha, pengelolaan tanah dan bangunan, serta kelancaran lain lintas barang.⁵

Konsepsi di atas sebenarnya bukan hal yang sulit diwujudkan jika ada *Political will* yang kuat dari pemerintah, baik di tingkat pusat maupun pada tingkat daerah. Aparatur pemerintah sebagai penyelenggara negara sekarang ini dan akan datang semakin dihadapkan kepada kompleksitas global. Peranannya harus mampu mengantisipasi dan mengakomodasi segala bentuk perubahan. Kondisi ini sangat memungkinkan karena aparatur berada pada posisi sebagai perumus dan penentu kebijakan, serta

sebagai pelaksana terdepan dari segala peraturan perundang-undangan.

F. PENUTUP

1. Kesimpulan

- a. Walaupun sudah diserahkan kepada daerah tentang kewenangan penyelenggaraan pelayanan publik tetapi pada prinsipnya kepuasan masyarakat belum terealisasi dalam kegiatan pelayanan di sektor publik. Ketidakpuasan masyarakat dalam pelayanan di sektor publik karena beberapa faktor yaitu faktor birokrat, faktor sarana, prasarana, dan sistem pelayanan yang dibangun.
- b. Kualitas pelayanan publik sangat dipengaruhi oleh kualitas manajemen pemerintahan daerah. Dengan kualitas manajemen pemerintahan daerah, maka diharapkan pemerintah daerah harus selalu menganalisis tentang kepuasan masyarakat. Kelemahan yang penting yang ditemukan bahwa umumnya pembuatan aturan-aturan dan kebijakan publik yang dilakukan tidak dilakukan survey tentang kebutuhan dan permintaan masyarakat. Tidak dilakukannya survey tentang kebutuhan dan permintaan masyarakat berpengaruh terhadap sistem pelayanan yang dibuat yang umumnya tidak responsif terhadap kebutuhan masyarakat.
- c. Kendala-kendala yang terjadi yaitu kendala kebijakan dimana kebijakan pemerintah daerah tidak sinkron dengan kebutuhan masyarakat di sektor pelayanan publik. Kebijakan yang tidak sinkron ini melahirkan ketidakpuasan. Akibatnya dalam penyelenggaraan pelayanan publik banyak kendala-kendala yang terjadi khususnya kendala administrasi, kendala perilaku aparat dan kendala sistem. Jika dibandingkan dengan

⁵ Lihat dalam BAB III Buku Pelayanan Publik dari

swasta maka pelayanan publik yang dibangun belum menyentuh aspek permintaan dan kebutuhan masyarakat.

2. Saran

- a. Untuk mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas oleh pemerintahan daerah, maka aspek kebijakan pemerintah merupakan aspek utama yang pada kenyataan pada kebijakan pemerintah (pemerintah daerah) belum berorientasi masa sehingga konsep pelayanan publik yang dibangun bukan memenuhi kebutuhan tapi sekedar menjalankan program. Konsep ini harus dirubah dengan membuat sistem pelayanan publik yang berorientasi pasar.
- b. Dengan diserahkan kewenangan pada daerah untuk menyelenggarakan pelayanan publik maka seharusnya tiap daerah mengembangkan tiap pelayanan yang disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat terutama kebutuhan yang primer seperti pelayanan distrik, air, dan kebutuhan pokok. Lambannya pelayanan birokrasi pelayanan pemerintahan diharuskan dilakukan evaluasi terhadap setiap Perda dengan membuat survey tentang kebutuhan masyarakat agar pemerintah daerah menyesuaikan diri.

DAFTAR PUSTAKA

- Dwiyanto, Agus. 2008. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Gajah Mada University Press. Yogyakarta.
- Dwiyanto, Agus, dkk. 2001. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK) Universitas Gajah Mada. Yogyakarta.
- Dwiyanto, Agus, dkk. 2003a. *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK) Universitas Gajah Mada. Yogyakarta.
- Dwiyanto, Agus, dkk. 2003b. *Teladan dan Pantangan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK) Universitas Gajah Mada. Yogyakarta.
- Effendi, Lutfi. 2004. *Pokok-pokok Hukum Administrasi*. Cet. Kedua. Bayumedia. Malang.
- Hadjon, M., Philipus. dkk. 2005. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*. Cet. Kesembilan. Gajahmada University Press. Yogyakarta.
- Hamdani dan Sutarto. 2002. *Otonomi Daerah dalam Prespektif Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Panepen Mukti. Solo.
- HR, Ridwan. 2002. *Hukum Administrasi Negara*. UII Press. Yogyakarta.
- HR, Ridwan. 2008. *Hukum Administrasi Negara*. Rajawali Pers. Jakarta.
- Ibrahim, Amin. 2006. *Model Ketahanan Nasional Sebagai Model Administrasi Negara Untuk Memberdayakan Otonomi Daerah*. Mandar Maju. Bandung.
- Kumorotomo, Wahyudi. 2002. *Etika Administrasi Negara*. Rajawali Press. Jakarta.
- Kumorotomo, Wahyudi. 2005. *Akuntabilitas Birokrasi Publik: Sketsa Pada Masa Transisi*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Labolo, Muhadam. 2006. *Memahami Ilmu Pemerintahan*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Latief, Abdul. 2005. *Hukum dan Kebijaksanaan (Beleidsregel) Pada Pemerintahan Daerah*. UII Press. Yogyakarta.